

Algumas notas sobre as alterações ao Decreto-Lei
n.º 124/2006, de 28 de junho operadas pela Lei n.º
76/2017, de 17 de agosto que define o Sistema
de Defesa da Floresta Contra Incêndios.

Some Notes About The Amendments To Decree-Law
124/2006, of June 28, Operated By Law 76/2017 of 17
August Defining The Fire Forestry Defense System.

FERNANDA PAULA OLIVEIRA

VOL. 4 Nº 3 MAIO 2018

WWW.E-PUBLICA.PT

ALGUMAS NOTAS SOBRE AS ALTERAÇÕES AO DECRETO-LEI N.º 124/2006, DE 28 DE JUNHO OPERADAS PELA LEI N.º 76/2017, DE 17 DE AGOSTO QUE DEFINE O SISTEMA DE DEFESA DA FLORESTA CONTRA INCÊNDIOS.

SOME NOTES ABOUT THE AMENDMENTS TO DECREE-LAW 124/2006, OF JUNE 28, OPERATED BY LAW 76/2017 OF 17 AUGUST DEFINING THE FIRE FORESTRY DEFENSE SYSTEM.

FERNANDA PAULA OLIVEIRA¹

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra,

R. do Norte 37, 3000-295 Coimbra

fpaula@fd.uc.pt

Sumário: O presente texto incide sobre dois domínios onde a tentativa de articulação entre a legislação das florestas e a legislação do ordenamento do território é mais evidente tendo em conta as últimas alterações legislativas: no que concerne à *classificação dos solos* para efeitos de planeamento do território e para efeitos da defesa da floresta contra incêndios e no que respeita à articulação entre os instrumentos de planeamento territorial e os planos municipais de defesa da floresta contra incêndios.

Palavras chave: Instrumentos de planeamento do território, planos florestais, defesa da floresta contra incêndios, e planos municipais de defesa da floresta contra incêndios.

Abstract: This text focuses on two areas where the attempt to link forest legislation with spatial planning legislation is most evident attending the latest legislative changes: in relation to land classification for spatial planning purposes and for the effects of forest fire protection and in relation to the articulation between the territorial planning instruments and the municipal forest fire protection plans.

Keywords: Territory planning tools, forest plans, forest fire protection, and municipal forest fire protection plans.

1. Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (fpaula@fd.uc.pt).

1. Considerações preliminares

Foram várias as questões que, antes da aprovação da recentíssima Lei n.º 76/2017, de 17 de agosto, nos levaram, a distintos propósitos, a analisar o regime constante do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho.

Essa análise prendeu-se sempre com a necessidade de articular o regime aí instituído com a legislação referente ao ordenamento do território (concretamente em matéria dos instrumentos de planeamento territorial) e do urbanismo (especificamente no âmbito dos procedimentos de gestão urbanística e da existência de condicionantes à edificação). E em todas as situações pudemos constatar existir uma desarticulação entre estes dois mundos jurídicos.

A Lei n.º 76/2017, veio, em nossa opinião — pelo menos nas áreas sobre as quais havíamos tido oportunidade de nos pronunciar —, apresentar soluções que permitem uma maior articulação entre estes ordenamentos.

Com o presente texto pretendemos, precisamente, apresentar dois domínios onde a tentativa de articulação de legislações é evidente. Referimo-nos, em primeiro lugar, à maior articulação entre a *classificação dos solos para efeitos de ordenamento territorial* [que é tarefa dos planos (inter)municipais regulados no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)² aprovado na sequência da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, doravante Lei de Bases³] e à classificação dos solos para efeitos da defesa da floresta contra incêndios⁴. E referimo-nos, em segundo lugar, à natureza e efeitos dos planos municipais de defesa da floresta contra incêndios (PMDFCI) e à sua articulação com os instrumentos que integram o sistema de gestão territorial regulado no RJIGT.

2. As questões da classificação dos solos

2.1. Não coincidência de legislações

Iniciamos o nosso percurso com a constatação, óbvia, de que não existia, na versão anterior à Lei n.º 76/2017, articulação entre a legislação relativa à Defesa da Floresta contra Incêndios — que é uma legislação *setorial* por visar a salvaguarda de interesses específicos da *floresta* e dos *riscos de incêndio florestal* — e a legislação atinente ao ordenamento do território — que perspetiva este mesmo território de uma forma global, ponderando os diversos interesses que nele confluem.

A não coincidência entre estas legislações quanto à forma como encaram o território é perfeitamente compreensível se se tiver em conta que ambas o olham de uma

2. Aprovado pelo Decreto-lei n.º 80/2015, de 14 de maio.

3. Lei n.º 31/2014, de 30 de maio.

4. Esta análise — referente à falta de articulação entre estas distintas classificações — será aqui feita tendo como referência o disposto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 124/2006.

perspetiva diferenciada, atendendo aos objetivos que com cada uma se pretende alcançar.

Isto não significa que não seja necessário um *esforço de concordância prática* entre as soluções constantes de cada uma daquelas legislações — e de ponderação justa entre os interesses que com cada uma se pretende prosseguir — se se ambicionarem alcançar soluções de ocupação do território *adequadas* e não, como acontecerá se tal esforço não for feito, “absurdas” ou “manifestamente desrazoáveis”. Vejamos, então, como era tratada a questão da classificação dos solos em cada um destes domínios normativos (no caso das florestas, antes da lei n.º 76/2017).

2.2. Classificação dos solos na legislação de ordenamento do território

De acordo com a Lei de Bases e o RJIGT, **é aos** planos intermunicipais ou municipais de ordenamento do território que cabe a tarefa da classificação (e da qualificação) dos solos para efeitos do seu regime de ocupação, uso e transformação — aquilo que se designa por *regime de uso do solo* (cfr. artigos 10.º da Lei de Bases e 70.º do RJIGT).

Esta é, efetivamente, uma função específica destes *planos*, tendo o legislador o cuidado de o reafirmar ao longo dos referidos diplomas.⁵

Nos termos do RJIGT, na sequência do previsto na Lei de Bases, os solos são classificados, atento o seu destino básico, em *urbanos* e *rústicos*, tendo esta legislação procedido, por comparação com a legislação precedente⁶, a uma alteração de fundo quanto aos solos que devem ser reconduzidos a cada uma destas classes. Assim, o solo urbano é, agora, “... o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou edificação” [artigo 70.º, n.º 2, alínea a) do RJIGT] e não já “aquele para o qual é reconhecida vocação para o processo de urbanização e de edificação, nele se compreendendo os terrenos urbanizados ou cuja urbanização seja programada” [ou, ainda, nos termos da alínea b) do n.º 4 do artigo 73.º do RJIGT de 1999 “os solos cuja urbanização fosse possível programar”]⁷.

Por sua vez o *solo rústico* (categoria que corresponde à anteriormente designada de *solo rural*) passa a ser uma classe residual, como decorre da definição que dele é dada pela alínea b) do n.º 2 do artigo 71.º do RJIGT: “aquele que, pela sua reconhecida aptidão, se destine, nomeadamente, ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à

5. Se nos ativermos ao RJIGT, é isso que decorre, por exemplo, do n.º 4 do seu artigo 3.º: sendo a classificação e a qualificação dos solos uma tarefa específica dos planos municipais e intermunicipais, o legislador comina com a nulidade a sua “invasão” por parte dos restantes instrumentos de gestão territorial.

6. Referimo-nos à Lei de Bases de 1998 (Lei n.º 48/98, de 8 de agosto) e ao RJIGT de 1999 (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro e sucessivas alterações).

7. De acordo com esta definição legal, os solos urbanos integravam as categorias operativas dos *solos urbanizados*, dos *solos ainda não urbanizados mas com programa de execução já aprovado* e dos *solos ainda não urbanizados e sem programa aprovado* (conhecidos estes como solos urbanizáveis). Estes últimos distinguiam-se, porém, dos anteriores solos urbanizáveis, na medida em que, ao contrário do que então sucedia, já só podiam ser objeto de edificação depois da prévia programação da sua execução e da concretização da urbanização.

conservação, à valorização e à exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como o que se destina a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos, ainda que seja ocupado por infraestruturas, e aquele que não seja classificado como urbano” (sublinhado nosso).

A partir desta definição legal, é possível identificar categorias muito distintas dentro da classe mais genérica ou “aberta” do solo rústico (neste sentido cfr. Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto), a saber:

- a) solos com uma reconhecida aptidão para utilizações “naturais” (por contraposição a utilizações “artificiais”), designadamente em função das suas características intrínsecas: aqui se integram os solos destinados ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, de conservação, valorização e exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, espaços naturais, espaços para a proteção de riscos;
- b) solos destinados para certas utilizações “edificáveis” que, contudo, não lhes confirmam um estatuto de urbano, assumindo-se estas *utilizações edificáveis* como o próprio uso dominante desta classe de solos: o caso dos *espaços culturais*, dos *espaços de equipamentos* e dos *espaços de ocupação turística em solo rústico*, mas também dos *espaços de edificação dispersa*⁸, dos *aglomerados rurais*⁹ e dos solos ocupados por infraestruturas ou outras estruturas que não lhes confirmam o estatuto de solo urbano;
- c) todos os restantes (ainda que parcialmente urbanizados) que não sejam classificados pelos planos territoriais como urbanos.¹⁰

Refira-se que a novidade, comparativamente com o quadro legal imediatamente anterior, encontra-se na situação referida em c); todos as restantes categorias, incluindo as *áreas de edificação dispersa* e os *aglomerados rurais* integravam já a classe dos solos rurais (agora rústicos) da legislação precedente.

Como se pode constatar, a mudança mais relevante dá-se em matéria de solo urbano: ao contrário do que sucedia antes, já não podem ser integrados nos solos urbanos aqueles que não disponham de qualquer urbanização (os típicos solos urbanizáveis, que correspondiam aos que, mesmo desprovidos de qualquer infraestruturização, o plano lhes reconhecia vocação para o processo de urbanização e edificação), mas apenas os solos que se encontrarem *já urbanizados*, ainda que parcialmente (isto é, dotados de infraestruturas urbanísticas que permitam uma sua utilização urbana) ou

8. Espaços existentes, com características híbridas e uma ocupação de carácter urbano-rural [alínea e) do n.º 2 do artigo 23.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto].

9. Áreas edificadas, com utilização predominantemente habitacional e de apoio a atividades localizadas em solo rústico, dispendo de infraestruturas e de serviços de proximidade, mas para os quais não se adequa a classificação de solo urbano, seja pelos direitos e deveres daí decorrentes, seja pela sua fundamentação na estratégia do plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal [alínea d) do n.º 2 do artigo 23.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto].

10. Sobre estas várias realidades reconduzíveis ao solo rústico cfr o nosso “Sustentabilidade e Território. A Utilização do Solo Rústico (“Não Urbanizável”)", in. *Desafios Atuais em Matéria de Sustentabilidade Ambiental e Energética*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, da FDUC, Coimbra, 2015.

edificados.¹¹

Pretendeu-se, com a nova definição de solo urbano, alterar o paradigma de planeamento dos últimos anos¹² e promover, em definitivo, um paradigma de *contenção*, de *colmatação* e de *reabilitação* urbanas, mediante o aproveitamento do existente.¹³

Não obstante esta clara opção — que leva à eliminação, da classe dos solos urbanos, da categoria operativa dos solos urbanizáveis, isto é, dos solos que, estando destinados pelo plano para o processo de urbanização e edificação, não estão ainda (totalmente) urbanizados ou edificados nem têm programa aprovado para o efeito —, a verdade é que os solos urbanizáveis não deixarão de existir no território e muitos desses solos devem ser integrados na classe de solo urbano. É o caso de prédios (terrenos) que, embora não estejam ainda urbanizados e/ou edificados, se integrem em conjuntos que o sejam parcialmente. Assim, e a título de exemplo, sempre que existam “*vazios urbanos*” dentro da cidade (interstícios por ocupar do tecido urbano), não faz sentido que estes solos sejam classificados de rústicos, devendo antes ser assumidos como *espaços de estruturação e/ou colmatação do tecido urbano* existente destinados, por isso, a ser parcelados, infraestruturados e/ou edificados. Em causa estarão, do ponto de vista fático, prédios ou conjuntos de prédios na verdade urbanizáveis que se justifica mantenham o estatuto de solo urbano. Neste sentido aponta o artigo 7.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015 de acordo com o qual um dos critérios para classificar um solo como urbano é o da necessidade de garantir a *coerência dos aglomerados urbanos existentes* e a *contenção da fragmentação territorial*.¹⁴

2.3. Classificação dos solos no âmbito do Sistema de Defesa da floresta contra incêndios

i. De acordo com o n.º 2 artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 124/2006 (na versão anterior à Lei n.º 76/2017), a construção de edificações para habitação, comércio, serviços e indústria *fora das áreas edificadas consolidadas* é proibida nos terrenos classificados nos PMDFCI com risco de incêndio das classes alta ou muito alta, sem prejuízo das infraestruturas definidas nas redes de defesa da floresta contra incêndios (RDFCI).

11. Para mais desenvolvimentos sobre esta mudança legislativa cfr. JORGE CARVALHO, FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Classificação do Solo no Novo Quadro Legal*, Coimbra, Almedina, 2016.

12. Paradigma assente no sobredimensionamento dos perímetros urbanos (muito acima das reais necessidades de urbanização e edificação, até por força do incontornável decréscimo demográfico) sem que existisse uma qualquer estratégia municipal que o justificasse e que teve como consequência a *dispersão urbana* (das infraestruturas e das edificações no território), com todos os desperdícios associados.

13. Sobre este novo paradigma de planeamento cfr. o nosso *Novas Tendências do Direito do Urbanismo. De um Urbanismo de Expansão e de Segregação a um Urbanismo de Contenção, de Reabilitação Urbana e de Coesão Social*, Coimbra, Almedina, 2012.

14. Para mais desenvolvimentos cfr. o nosso “As dúvidas em torno da classificação dos solos no novo quadro legal em seis perguntas e seis respostas”, *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 15, julho/setembro 2017.

Por sua vez, nos termos do n.º 3 deste mesmo normativo, as novas edificações no *espaço florestal* ou *rural fora das áreas edificadas consolidadas* têm de salvar, na sua implantação no terreno, as regras definidas no PMDFCI respectivo ou, se este não existir, a garantia de distância à estrema da propriedade de uma faixa de proteção nunca inferior a 50 m e a adoção de medidas especiais relativas à resistência do edifício à passagem do fogo e à contenção de possíveis fontes de ignição de incêndios no edifício e respetivos acessos.

Estando em causa um regime com finalidades muito precípuas — prevenção e proteção da floresta contra incêndios, na perspetiva da defesa de pessoas e bens — o mesmo tem o cuidado de, no seu artigo 3.º, proceder à definição dos conceitos que relevam *para esse efeito*.

É neste normativo que encontramos, naquilo que aqui interessa, o conceito de *áreas edificadas consolidadas* — áreas que possuem uma estrutura consolidada ou compactação de edificados, onde se incluem as *áreas urbanas consolidadas e outras áreas edificadas em solo rural* classificadas deste modo pelos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares [alínea b)] —; de *espaços florestais* — os terrenos ocupados com floresta, matos e pastagens ou outras formações vegetais espontâneas, segundo os critérios definidos no Inventário Florestal Nacional [alínea f)] —; e de *espaços rurais* — os espaços florestais e os terrenos agrícolas [alínea g)].

Para efeitos de elaboração da carta de perigosidade, o Instituto de Conservação da Natureza e Florestas (ICNF), considera que o cálculo da perigosidade para efeitos de ocupação dos solos é efetuado *para todo o espaço rural* — considerando para o efeito as definições constantes do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 124/2006 —, excluindo apenas os *territórios artificializados, zonas húmidas e corpos de água*. Para este efeito relevam os seguintes conceitos (constantes do documento “6.º Inventário Florestal Nacional – Termos e definições”):

- *Floresta*: terreno onde se verifica a presença de árvores florestais que tenham atingido, ou que pelas suas características ou forma de exploração venham a atingir, uma altura superior a 5 m, e cujo grau de coberto (definido pela razão entre a área da projeção horizontal das copas das árvores e a área total da superfície de terreno) seja maior ou igual a 10%.
- *Matos*, incluindo formações vegetais espontâneas: terreno onde se verifica a ocorrência de vegetação espontânea composta por matos (por ex.: urzes, silvas, giestas, tojos) ou por formações arbustivas (ex.: carrascais ou medronhais espontâneos) com mais de 25% de coberto e altura superior a 50 cm. As árvores eventualmente presentes têm sempre um grau de coberto inferior a 10%, podendo estar dispersas, constituindo bosquetes ou alinhamentos. Os matos com altura superior a 2 m são designados por matos altos. Exclui: Vegetação espontânea em zonas húmidas.
- *Pastagens*: terreno ocupado com vegetação predominantemente herbácea espontânea, destinada a pastoreio *in situ*, mas que acessoriamente pode ser cortada em determinados períodos do ano.

Uma leitura atenta de todos estes conceitos permite concluir que não existe uma coincidência entre eles e os que relevavam para efeitos de planeamento territorial.

- a) Assim, o conceito de *áreas edificadas consolidadas* não é coincidente com o conceito de *solo urbano* constante do RJIGT: não abrangia, na versão anterior do RJIGT, todo o solo urbano, concretamente não abrangia a categoria operativa do *solo urbanizável*¹⁵; e abrangia algumas categorias do anterior solo rural, concretamente as áreas de edificação dispersa e os *aglomerados rurais*.¹⁶
- b) Por sua vez também o conceito de *espaços rurais* e de *espaços florestais* constante do Decreto-Lei n.º 124/2006 não era coincidente com os mesmos conceitos utilizados para efeitos do planeamento territorial. Enquanto na legislação relativa ao ordenamento do território, a expressão “espaços florestais” corresponde a uma categoria (ou subcategoria) de uso do solo estabelecida através de um instrumento do planeamento territorial, ou seja, designa os polígonos de solo destinados por um plano municipal a uso florestal (Decreto Regulamentar n.º 15/2015), no Decreto-Lei n.º 124/2006, diferentemente, refere-se aos “terrenos ocupados com floresta, matos e pastagens ou outras formações vegetais espontâneas, segundo os critérios definidos no Inventário Florestal Nacional”, definindo-se a partir da ocupação efetiva do solo em “matos e pastagens ou outras formações vegetais espontâneas” e que pode, por isso, corresponder a espaços integrados dentro de perímetros urbanos.

Assim, tomando como referência o artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 124/2016, aquele que maiores problemas nos colocou na prática, concluíamos que:

- a) Em solo urbano fora de *áreas edificadas consolidadas* tal como definidas no Decreto-Lei n.º 124/2006, tem de se dar cumprimento ao disposto no n.º 3 do seu artigo 16.º (distanciamento à extrema de 50 metros) ou as regras que forem definidas no PMDFCI;
- b) Por sua vez, a referência ao espaço florestal ou rural no referido n.º 3 do artigo 16.º não coincide com estas categorias de espaço como tal definidas no plano diretor municipal (admitindo-se, assim, que a terrenos situados nos centros das cidades, desde que com as características definidas neste diploma para serem espaço florestal, se apliquem as restrições constantes desta norma).

2.4. Como garantir a concordância prática entre os dois quadros normativos?

As duas alegações acabadas de afirmar sempre nos causaram perplexidade, suscitando as nossas mais profundas reservas, pelo menos relativamente a algumas sentidas que delas se retiravam, como era o caso daquele que apontava para a necessidade de se aplicar o n.º 3 do artigo 16.º Decreto-Lei n.º 124/2006 a terrenos inseridos em perímetro urbano (quantas vezes, dentro das cidades).¹⁷

15. De facto, nestas áreas, nas hipóteses em que se permitisse edificação isolada (ou seja, não precedida infraestruturção) facilmente se percebia que fosse necessário garantir que a mesma não ficaria exposta a risco de incêndio, tornando necessário dar cumprimento ao disposto no n.º 3 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 124/2006.

16. Isto por força de o conceito se referir também a “*outras áreas edificadas em solo rural* classificadas deste modo pelos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares”

17. Reservas que foram, desde o primeiro momento — isto é, logo na redação inicial do disposto no artigo 16.º — colocadas também pela doutrina. A este propósito DULCE LOPES, De-

Quanto a nós, e como o fomos defendendo em alguns pareceres jurídicos que elaboramos, a articulação entre o disposto nos dois quadros normativos tinha de ser feita através da concordância prática das normas constantes de cada um deles de forma a delas retirar um sentido útil¹⁸.

Considerávamos, assim, desde logo, que a necessária articulação entre os dois regimes tinha de passar por uma *interpretação atualista* dos conceitos constantes do Decreto-Lei n.º 124/2006, atendendo às alterações efetuadas a partir de 2014 em matéria de classificação dos solos para efeitos de planeamento do território, em especial aquela que foi a sua intenção essencial, de redução substancial dos perímetros urbanos com a eliminação, dentro da classe do solo urbano, da categoria operativa dos “*solos urbanizáveis*” (que transita, em princípio, para a classe do solo rústico), e que levou à integração, na classe de solo urbano apenas dos solos já urbanizados (total ou parcialmente).

Revisitando, à luz destas novidades legislativas, os conceitos constantes do Decreto-Lei n.º 124/2006 concluíamos que o conceito de *áreas edificadas consolidadas* dele constante devia passar a referir-se à *quase totalidade do solo urbano* (que integra, precisamente, os solos total ou parcialmente urbanizados), passando a existir, deste modo, uma tendencial coincidência entre o conceito de *áreas edificadas consolidadas* do Decreto-Lei n.º 124/2006 e dos *solos urbanos* do RJIGT [nas categorias de *espaços centrais, habitacionais, de atividades económicas, urbanos de baixa densidade e os espaços de uso especial* (espaços de equipamentos, espaços de infraestruturas estruturantes e espaços turísticos)], desde que estejam *totalmente urbanizadas* ou, estando-o apenas parcialmente, cumpram os critérios definidos no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015.

Com isto se afastava a solução, que considerávamos absurda, de aplicar aos solos urbanos o disposto no n.º 3 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 124/2006.

Excecionávamos, apenas, desta coincidência, os solos urbanos parcialmente urbanizados que, não dispondo de todas as características referidas na alínea c) do n.º 3 do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, as tivessem apenas programadas. Referimo-nos a áreas que só podem ser objeto de aproveitamento urbanístico e edificatório no quadro dessa programação, devendo a edificação ser sempre precedida da realização das correspondentes infraestruturas. Nestes casos (e enquanto a urbanização não é realizada) é perfeitamente possível que estas áreas estejam classificadas com perigosidade alta e muito alta, o que não deve ser entendido como impeditivo do desenvolvimento urbanístico desses polígonos (antes contribuindo para que este se concretize de forma mais ordenada), desde que se entenda que no leque das “ações e

fesa das pessoas e bens contra incêndios: A legislação florestal revisitada in. *O Municipal* - N.º 316 - maio/2007.

18. Os argumentos que fomos invocados foram condensados no nosso texto “A Necessidade de uma “Concordância Prática” entre as Normas da Classificação dos Solos para efeitos de Ordenamento do Território e da Classificação dos Solos para efeitos da Defesa da Floresta Contra Incêndios: uma Breve Reflexão” in. *Estudos de Homenagem aos 20 anos da Faculdade de Direito da Universidade do Porto* (no prelo).

medidas necessárias à verificação da redução de perigosidade para classes inferiores” a regulamentar no Plano Diretor Municipal sejam incluídas as ações de urbanização/concretização (operações de estruturação urbanística com infraestruturação), uma vez que estas, pela sua natureza e abrangência espacial, conduzem àquela redução de perigosidade.

Para além desta situação, considerávamos que só fazia sentido considerar áreas classificadas com perigosidade alta e muito alta dentro da categoria operativa de solo urbanizado quando se tratasse de polígonos arborizados, públicos ou privados, que fossem para manter como tal de acordo com as opções e disciplina do próprio plano diretor municipal.

Relativamente à aplicação do conceito de *áreas edificadas consolidadas* a outras *áreas edificadas em solo rural* classificadas deste modo pelos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares, considerávamos que a ele deviam ser reconduzidos os *aglomerados rurais* e as *áreas de edificação dispersa* (que o Decreto Regulamentar n.º 15/2015 continua a prever com um sentido muito próximo do anterior), mas também outras categorias de solo rústico, como é o caso, apenas a título de exemplo, dos *espaços de atividades industriais* (artigo 22.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015); dos *espaços de ocupação turística* [cfr. alínea b) do n.º 2 do artigo 23.º] e dos *espaços destinados a equipamentos, infraestruturas e outras estruturas ou ocupações* compatíveis com o estatuto de solo rústico que justifiquem a constituição de uma categoria ou subcategoria de solo com um regime de uso próprio [cfr. alínea c) do n.º 2 do artigo 23.º].

Ou seja, e em suma, atendendo às alterações feitas na legislação relativa ao ordenamento do território, considerávamos, à luz do Decreto-lei n.º 126/2006 antes da alteração da Lei n.º 76/2017, que não existia, como frequentemente se entendia, uma qualquer prevalência do conceito de *áreas edificáveis consolidadas* definidas nos termos dos PDMFCI em relação ao conceito de *perímetros urbanos* definidos nos planos municipais de ordenamento do território, devendo antes estes conceitos ser interpretados (e articulados) de forma adequada. E nessa interpretação teria de se concluir por uma quase completa coincidência entre *áreas edificadas consolidadas* para efeitos do Decreto-Lei n.º 124/2006 e *solos urbanos* para efeitos do RJGT, admitindo que aquele primeiro conceito se estendesse, ainda, a certas categorias de solo rústico deste último regime. E apenas fora das *áreas edificáveis consolidadas* assim entendidas faria sentido aplicar-se o disposto no n.º 3 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 124/2006.

2.5. As alterações da Lei n.º 76/2017, de 17 de agosto,

Com a Lei n.º 76/2017, regista-se um novo conceito de *áreas edificadas consolidadas* [alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º] e que corresponde agora às “áreas de concentração de edificações, classificadas nos planos municipais e intermunicipais de ordenamento do território como solo urbano ou como aglomerado rural”.

Como facilmente se percebe, há aqui uma tentativa de se superar a desarticulação

entre a classificação (e qualificação) dos solos para efeitos de planeamento territorial e para efeitos da proteção da floresta contra incêndios¹⁹. Fica assim definitivamente esclarecido que as proibições ou condicionalismos à edificação que consta dos n.ºs 2 e 3 do artigo 16.º (que passa a ter uma nova redação) não se aplicam a todos solos (sem exceção) que estejam classificados nos planos municipais e intermunicipais como *urbanos*.

Quanto aos solos rústicos, fica também esclarecido que a proibição e condicionalismos a que se referem aqueles normativos só não valem para a categoria do solo rústico designada de *aglomerado rural*, ficando a elas sujeitas todas as restantes categorias de solo rústico, ainda que, de acordo com o plano municipal, possam ser “edificáveis” (*espaços de atividades industriais; dos espaços de ocupação turística e espaços destinados a equipamentos, infraestruturas e outras estruturas ou ocupações compatíveis com o estatuto de solo rústico que justifiquem a constituição de uma categoria ou subcategoria de solo com um regime de uso próprio*). Julgamos que o legislador podia ter ido aqui um pouco mais longe, tendo em consideração a “*vocação*” que alguns destes solos têm para a edificação. E não julgamos que desta solução decorressem especiais perigos (do ponto de vista da salvaguarda de pessoas e bens) se tivermos em conta que o n.º 1 do artigo 16.º vem consagrar um entendimento, com o qual concordamos, que se encontra expresso no Parecer do Conselho Nacional do Território (CNT), aprovado no dia 26 de abril de 2016 (cfr. ata da 4ª Reunião Ordinária), segundo o qual não decorria da anterior redação do n.º 1 do artigo 16.º a obrigatoriedade de classificar como solo rural (agora rústico) todas áreas que, de acordo com a cartografia de risco, estivessem classificadas como áreas de risco de incêndio alto ou muito alto. Para a entidade a CNT, o que decorria desse normativo era o dever de os municípios transporem para a planta de condicionantes dos seus planos diretores municipais a cartografia de risco de incêndio, estando vinculados a ponderar essa mesma cartografia em sede das suas opções de classificação e qualificação dos solos, designadamente através da fixação de regras que interditassem a edificação nas classes de alta e muito alta perigosidade de incêndio, a não ser que esta fosse precedida de intervenções no terreno que garantissem a respetiva redução da perigosidade, (controlo da vegetação e infraestruturização dos espaços).²⁰ Esta solução também estava em consonância com o facto de o PMDFCI ser um instrumento dinâmico de onde decorria não dever, nessa perspetiva, condicionar a classificação dos solos, matéria própria dos planos municipais de ordenamento do território e que é feita para um horizonte temporal mais alargado. É isso, quanto a nós, o que resulta agora do disposto no n.º 1 do artigo 16.º.

Vista esta primeira questão — que permite concluir por uma maior articulação, por força da Lei n.º 76/2017, entre a classificação dos solos pela efeitos do sistema de defesa da floresta contra incêndios e a sua classificação para efeitos de ordenamento do território —, incidamos agora a nossa atenção sobre a segunda questão que aqui

19. Articulação que é feita por uma remissão expressa para a classificação e qualificação dos solos constante dos planos municipais ou intermunicipais de ordenamento do território.

20. Não está dito expressamente neste parecer, mas estas considerações valem igualmente, por identidade de razões, para a qualificação de solo rural vocacionado para “utilizações edificáveis”.

nos propusemos tratar e que se prende com a natureza jurídica e os efeitos dos planos municipais de defesa da floresta contra incêndios.

3. Os Planos Municipais de Defesa da Floresta contra Incêndios: caracterização e natureza jurídica

3.1. Antes da Lei n.º 76/2017

Nos termos do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, a defesa da floresta contra incêndios assenta, entre outros, em instrumentos de planeamento (o planeamento da defesa da floresta contra incêndios), que asseguram a *consistência territorial* de políticas, instrumentos, medidas e ações.

Podem ser de *nível nacional* (Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios ou, abreviadamente, PNDFCI) — que organiza o sistema e define a visão, a estratégia, eixos estratégicos, metas, objetivos e ações prioritárias neste domínio —, de *nível distrital* — que fornecem o enquadramento tático e procedem à seriação e organização à escala distrital das ações e dos objetivos definidos previamente no PNDFCI — e de *nível municipal* — que assumem carácter executivo e de programação operacional e que devem cumprir as orientações e prioridades distritais e locais, numa lógica de contribuição para o todo nacional.

Trata-se, como decorre da definição que deles é dada na lei, de instrumentos com importantes repercussões territoriais, definindo até, no caso dos PMDFCI, o que se pode/deve ou não fazer em determinados espaços do território²¹. Esta sua indiscutível repercussão territorial decorre de, nos termos do n.º 1 do artigo 10.º, estes planos definirem as ações necessárias à defesa da floresta contra incêndios, contemplando ainda, para além das ações de prevenção, a previsão e a programação integrada das intervenções das diferentes entidades envolvidas perante a eventual ocorrência de incêndios.

Em face deste conteúdo e finalidades dos PMDFCI, sempre se suscitaram inúmeras dúvidas quando à sua caracterização e natureza jurídica, em especial após a consagração entre nós de um Sistema de Gestão Territorial²² devidamente enquadrado por uma lei de bases²³, sistema esse que assenta em instrumentos de planeamento do território

21. No caso do PNDFCI, atenta a sua escala de intervenção e o seu conteúdo, essa incidência é indireta: segundo o n.º 4 do artigo 8.º, este plano deve conter orientações a concretizar nos planos regionais de ordenamento florestal, refletindo-se nos níveis subsequentes do planeamento.

22. Referimo-nos aqui ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial aprovado em 1999 (RJIGT de 1999), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro e sucessivamente alterado pelo Decreto-Lei n.º 53/2000, de 7 de abril; pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de dezembro; pela Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro; pela Lei n.º 56/2007, de 31 de agosto; pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro; pela Declaração de Retificação n.º 104/2007, de 6 de novembro; pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de fevereiro; pelo Decreto-Lei n.º 181/2009, de 7 de agosto; e pelo artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 2/2011, de 6 de janeiro.

23. A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, aprovada pela Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, e alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto (Lei de

expressamente designados de *instrumentos de gestão territorial* (IGTs) que, dando cumprimento ao princípio da tipicidade, correspondiam a uma tipologia fechada, estando o legislador impedido de, casuisticamente, criar novos tipos de planos com finalidades específicas e, principalmente, com efeitos diretos não apenas em relação a entidades públicas, mas também em relação a particulares.

Expressamos aqui, de forma tópica, aquela que sempre foi a nossa opinião quanto a esta questão à luz do Decreto-Lei n.º 124/2006, antes das alterações operadas pela Lei n.º 76/2006. Assim:

- a) Os PMDFCI são um instrumento de planeamento que não está integrado no Sistema de Gestão Territorial (nem no aprovado no quadro da Lei de Bases de 1998, nem no da Lei de Bases de 2014), que exige que todos os instrumentos com repercussão territorial tenham de ser reconduzidos aos instrumentos de gestão territorial previstos e tipificados nesses diplomas.
- b) Os PMDFCI não integram, por outro lado, a categoria dos planos diretamente vinculativos dos particulares, categoria essa que engloba atualmente apenas os planos diretores municipais, os planos de urbanização e os planos de pormenor (quer de nível municipal, quer de nível intermunicipal).
- c) E os PMDFCI não integram, ainda, a categoria dos planos (hoje, programas) setoriais, visto não cumprirem as exigências mínimas, de ordem legal e constitucional, necessárias para que os PMDFCI se pudessem aí integrar, designadamente as exigências:

- de publicidade essenciais à produção de efeitos por qualquer ato normativo — artigo 119.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa;

- de participação dos interessados (discussão pública), elevada atualmente a exigência constitucional (n.º 5 do artigo 64.º da CRP).

- d) Por este motivo, as determinações constantes dos PMDFCI *só produzem efeitos depois de integradas nos planos municipais*, umas vezes deixando discricionariedade ao município quanto à solução a determinar para o território (por exemplo, nas questões que se refiram à cartografia de perigosidade de incêndio, valendo assim como meras *directrizes de planeamento*²⁴), outras vezes sem deixar essa margem de discricionariedade (como nos casos das servidões constantes do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 124/2006).
- e) Tal integração em planos municipais não pode, além disso, ser feita sem mais, isto é, por via de um mero procedimento de alteração por adaptação daqueles, por este procedimento não garantir a discussão pública a que os PMDFCI, como instrumentos com regras de ocupação dos solos, **têm de estar sujeitos**.
- f) Acresce que os PMDFCI também não podem ser assumidos, dada a falta de publicidade e de participação, como as “normas de intervenção sobre a ocupação e utilização de espaços florestais” a que se refere o n.º 3 do artigo 3.º do RJIGT

Bases de 1998).

24. Cfr. o nosso *A discricionariedade de planeamento urbanístico municipal na dogmática geral da discricionariedade administrativa*, Coimbra, Almedina, 2011, p. 509.

de 2015 (normas que, segundo este artigo, têm efeitos diretamente vinculativos dos particulares).

Decerto que a posição aqui assumida nem sempre foi consensual, tendo diversas autoridades com responsabilidade na gestão do território assumido posições divergentes da nossa sobre a natureza e a eficácia jurídica dos PMDFCI. Porém, a tendência foi, em face do quadro legal em vigor — que deve ser perspetivado na sua globalidade —, de não lhes reconhecer efeitos jurídicos autónomos, apenas os adquirindo por via dos planos municipais.

3.2. As alterações da Lei n.º 76/2017

Incidamos agora a nossa atenção nas alterações que, a este propósito, foram introduzidas pela Lei n.º 76/2017, de 17 de agosto, aprovada na sequência (e, diríamos mesmo, como consequência direta) dos incêndios florestais que assolaram a região centro no dia 17 de junho de 2017.

No nosso ponto de vista, estas alterações vêm incidir, precisamente, no que diz respeito ao regime dos PMDFCI, sobre aquelas que eram, à luz do regime anterior, as grandes limitações destes instrumentos, visando conferir-lhes vinculatividade e maior operacionalidade. Permitem, assim, por comparação, confirmar a leitura que deles vínhamos fazendo à luz do regime constante do Decreto-Lei n.º 124/2006 antes desta última alteração. Pena é que, aqui, como em tantos outros casos, tenha sido necessária a ocorrência de um trágico acontecimento para que o legislador tenha vindo, finalmente, corrigir o que definitivamente não estava bem — e que tantas dúvidas e discussões suscitou na prática — para, de uma forma mais operativa, permitir uma gestão mais eficiente das situações de risco de incêndio. De facto não se percebe, dado o relevo que cada vez mais assumem as questões relacionadas com a prevenção e a gestão do risco de incêndio florestal e a importância que nesse domínio assumem os PMDFCI, que não se tenha há muito corrigido e clarificado o regime destes instrumentos, o que impediu que os mesmos desempenhassem cabalmente a sua função.

Atendendo às novidades, começa por se registar que, do ponto de vista do procedimento, as Comissões Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios (já com uma distinta composição) deixam agora de elaborar os PMDFCI passando apenas a “avaliar e emitir parecer” sobre os mesmos e a “apreciar o relatório anual de execução do PMDFCI a apresentar pela câmara municipal” (cfr. o novo artigo 3.º-B, n.º 2). Em consonância com esta alteração, o legislador opta por descentralizar a responsabilidade pela elaboração e aprovação final dos PMDFCI para a esfera dos municípios: os planos passam a ser elaborados pelas *câmaras municipais*, aprovados pelas *respetivas assembleias municipais*, devendo ser garantido, no respetivo procedimento de elaboração, o princípio da participação constitucionalmente exigido, uma vez que se determina expressamente que *as regras de elaboração, consulta pública e aprovação e a sua estrutura tipo estabelecidas por regulamento do ICNF, IP, homologado pelo membro do Governo responsável pela área das florestas*” (cf. artigo 10.º n.º 2).

Ou seja, sem prejuízo da intervenção das comissões municipais de defesa da floresta contra incêndios e do ICNF no decurso do processo, o *impulso inicial e a decisão final* sobre a aprovação e entrada em vigor dos PMDFCI passam, agora, para a esfera dos *municípios*, sem prejuízo de se manter uma clara interferência de entidades de âmbito nacional, com relevo para o parecer vinculativo do ICNF.

Por outro lado, prevê-se agora, ainda que indiretamente (por via de remissão para o regulamento a aprovar), uma fase de *consulta pública*, o que colmata uma das falhas do regime anterior dos PMDFCI – a ausência de participação dos cidadãos – que constituía um *impedimento à eficácia externa direta daqueles planos*.²⁵

Ainda quanto ao procedimento de elaboração dos PMDFCI, é de sublinhar uma importante novidade em termos de *publicidade*: os PMDFCI, de âmbito municipal ou intermunicipal, passam agora a ser obrigatoriamente “tornados públicos, com o teor integral, por publicação em espaço próprio da 2.^a série do Diário da República e por inserção no sítio na internet do respetivo município, das freguesias correspondentes e do ICNF” (cf. artigo 10.º, n.º 12).

Trata-se de uma das mais importantes inovações do seu regime jurídico, passando este instrumento a assumir (ou a poder assumir) finalmente efeitos externos. Isto ainda que algumas das suas disposições, precisamente as que contenham normas de ocupação, uso e transformação do território, continuem a dever ser integradas nos planos municipais ou intermunicipais previstos no RJIGT (neste sentido, cfr. artigo 10.º, n.º 5 do Decreto-Lei 124/2006).

Por último, e ainda quanto à relação entre os PMDFCI e os instrumentos de gestão territorial, passa agora a prever-se, expressamente, que “a desconformidade dos planos municipais de ordenamento do território com os PMDFCI supervenientes não desvincula as entidades e particulares da observância destes últimos e determina a sua conformação no procedimento imediato de alteração que tiver lugar por iniciativa do município, sem prejuízo da eventual decisão de abertura do procedimento de alteração por adaptação daqueles instrumentos de planeamento, previsto no artigo 121.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio” (cf. artigo 11.º, n.º 2).

Sai assim, por um lado, reforçada a operatividade dos PMDFCI e a sua eficácia sobre entidades públicas e particulares, mesmo quando incompatíveis com os planos municipais de ordenamento do território, em linha com as novas regras de publicidade e de consulta pública a que estão sujeitos. E isto porque já nada obsta a que as suas determinações possam ser consideradas como “normas de intervenção sobre a ocupação e utilização dos espaços florestais” a que n.º 3 do artigo 3.º do

25. Não obstante esta alteração substancial de regime, estes instrumentos de planeamento continuam, a não poder ser reconduzidos ao sistema de gestão territorial previsto na LBPSOTU e no RJIGT, já que não integram (continuam a não integrar) a tipologia fechada dos IGTs aí previstos, designadamente a categoria dos *programas setoriais*: embora, do ponto de vista material, os mesmos sejam setoriais (incidem sobre um setor específico: o dos riscos de incêndio florestal), apenas integram aquela categoria os instrumentos da responsabilidade do Estado, o que (já) não é o caso, uma vez que passam a ser da responsabilidade dos municípios.

RJIGT de 2015 reconhece eficácia direta em relação aos particulares.

3.3. Notas finais

Tudo quanto foi referido anteriormente corresponde à posição que vimos publicamente assumindo há muitos anos sobre as questões relativas à defesa da floresta contra incêndios e aos seus instrumentos operativos. Uma posição que sempre partiu, como não podia deixar de ser, da legislação que temos (ou tínhamos até há bem pouco tempo) e que sempre apontou as suas deficiências, incongruências e lacunas.

Acentuamos que a nossa posição nunca foi a de rejeitar a importância de tudo quanto se prende com a necessidade de proteção da floresta contra incêndios da proteção de pessoas e bens contra incêndios florestais. Pelo contrário, foi sempre uma posição em coerência com a legislação em vigor que, enquanto se mantiver, não pode deixar de se aplicar. E sempre alertámos para aquelas deficiências, incongruências e lacunas.

Precisamente porque o que decorria da lei então vigente não era a solução mais congruente com as finalidades que se pretendiam servir, nem sempre a nossa posição foi aceite. No entanto, as posições distintas da nossa, que por vezes foram defendidas eram, a nosso ver, feitas à revelia do regime jurídico então instituído.

A alteração legislativa recentemente levada a cabo não deixa de ser, em nosso entendimento, uma confirmação de que a nossa leitura à luz do quadro anterior era a mais correta. O quadro legal mudou e, quanto a nós, para melhor.
